

La Reforma del Art. 27

La Modernización del Campo Mexicano

Guillermo Knochenhauer

“El campo fue, hasta la Reforma Constitucional y la promulgación de la nueva ley agraria, el sector más directa, amplia y profundamente intervenido por el Gobierno”.

“La intervención gubernamental se daba lo mismo en los aspectos internos y externos de la Economía que en la organización de los productores, particularmente de los ejidatarios”.

La Modernización Macro y la Sectorial

La reforma con sentido liberal del Artículo 27 de la Constitución y de su ley reglamentaria, concernientes a los ordenamientos jurídicos de la vida en el campo forma parte, con precisión, de la estrategia de modernización integral de la economía mexicana que ha implantado el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

En sus líneas generales —para todos los sectores— esa estrategia avanza, principalmente:

- En el replanteamiento de la regulación e intervención del Estado en la economía;
- En el papel cada vez más relevante de los mercados en el destino de los recursos;
- En la apertura de la economía a la competencia del exterior;
- En la concertación social.

El campo fue, hasta la reforma Constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria, el sector más directa, amplia y profundamente intervenido por el gobierno.

La política hacia el campo se orientó en el pasado 1) a resolver los problemas de la comercialización de insumos y del producto agrícola final, con base en grandes subsidios tanto para el productor primario como para los consumidores industriales de esos bienes y 2) a tratar de incidir mediante el aprovisionamiento de insumos, de la asistencia técnica y de la investigación tecnológica, en la estructura productiva y en su evolución en productividad.

Para ello, la intervención gubernamental se daba lo mismo en los aspectos internos y externos de la economía que en la organización de los productores, particularmente de los ejidatarios;

ocurría, primero, a través de las decisiones de política económica en torno a precios, subsidios y aranceles; segundo, mediante la compleja trama de ordenamientos jurídico-legales que la reforma constitucional hizo que prescribiera y por último, por la acción institucional.

Sin duda, la iniciativa presidencial recogió un amplio consenso entre los productores rurales mejor dotados de recursos y los potenciales inversionistas externos a ese sector, en el sentido de que la excesiva intervención gubernamental en el quehacer y organización ejidal no sólo se había constituido en una traba para el desarrollo de las propias fuerzas campesinas y para la conformación de sistemas de comercialización indispensables, sino que volvió discriminatoria e ineficaz la aplicación de los recursos públicos.

La Política hacia el Campo

La política de cambio estructural del sector agropecuario era, sin duda, indispensable y para diseñarla, se tradujeron los lineamientos generales de la estrategia modernizadora en las siguientes vertientes de política económica, jurídicas y de acción institucional hacia el campo:

A) *La racionalización de la intervención estatal*, con el propósito de limitar la acción gubernamental a:

- Realizar obras de infraestructura en apoyo a la producción, procurando la participación directa de los beneficiarios;
- Utilizar preferentemente los mecanismos de mercado para proveer los insumos y servicios necesarios;
- Estimular la asistencia técnica y la capitalización del campo con recursos privados, y
- Auspiciar la utilización de tecnologías que eleven la productividad.



B) *La desregulación de los mercados*, con lo que éstos van ganando importancia en el aprovisionamiento de insumos y la tengan creciente en la comercialización de cosechas, conforme los productores y consumidores estructuran los servicios necesarios.

C) *Ampliar los recursos para inversión*. La política asume un aumento de la inversión pública, pero concentrada en obras de infraestructura y se orienta a propiciar proyectos de asociación entre productores del sector social y privado; a la atracción de capital privado externo al sector, tanto de riesgo como financiero y a enfatizar el crédito refaccionario de la banca pública.

D) *La inserción del sector en el comercio agropecuario internacional*. Se espera que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, permitirá aprovechar al máximo el potencial productivo del campo al promover una especialización creciente en los cultivos y productos de mayor rentabilidad y ventajas comparativas.

E) *Concertación*. La estrategia requiere la participación organizada de los productores del campo, lo que deberá forzar la formación de nuevos sistemas de representación y un nuevo perfil del liderazgo campesino.

Las Características del Cambio

Todas estas medidas significan diferencias esenciales con la política rural del pasado y marcan, por tanto, sus características distintivas, entre las que destacan:

- Que pretende cambiar los términos de las relaciones entre la economía rural y el resto de los sectores mediante la adopción de las férreas reglas del comercio agropecuario internacional y de las inversiones de capital privado; tales son las directrices del “Programa de Modernización del Campo 1990-1994” que presentó la SARH a principios de 1991.
- Que para alcanzar los niveles de eficiencia y productividad que suponen las reglas del comercio internacional y de las inversiones privadas, es indispensable que se modifique la estructura agraria del país, actualmente caracterizada por el minifundismo y la inseguridad en la tenencia de la tierra, fenómeno que afectan lo mismo al ejido que a la pequeña propiedad.

Las reformas al artículo 27 y a su Ley reglamentaria, son la respuesta directa a esos dos grandes inconvenientes al flujo de inversiones en capital y tecnología que requiere el campo.

Con esas reformas jurídicas y las garantías políticas y administrativas necesarias, los productores —ejidatarios y pequeños propietarios— pueden ahora —desde el punto de vista legal— vender o rentar sus tierras o asociarse entre ellos y con inversionistas externos al sector, a fin de integrar parcelas y predios en unidades productivas mucho mayores a la extensión promedio de las que legalmente existen.

- Se sigue una estrategia de modernización de los principales

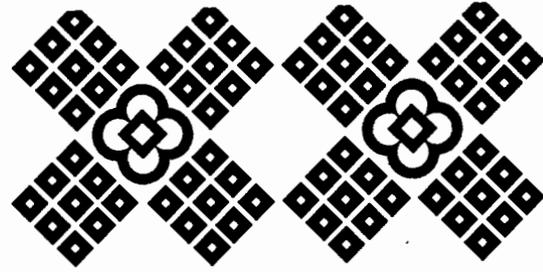
instrumentos de fomento, consistente en que los precios dejan de tener un mínimo garantizado (incluyendo próximamente al maíz y al frijol) y entran en un sistema de concertación entre productores y consumidores que tiene como referencia los precios internacionales. Por su parte, los subsidios a la producción serán cada vez más escasos y selectivos, para ser reemplazados por mecanismos compensatorios de los ingresos finales que el mercado le permita al productor.

- Para superar el paternalismo, la centralización burocrática y la corrupción, mediante la modernización de las instituciones federales avanza en dos sentidos; hacia su desincorporación para dejar que sea la iniciativa particular la que desempeñe sus funciones, y hacia la redefinición de las funciones y normas operativas de aquellas que se les considere temporalmente necesarias, para que puedan responder a los requerimientos de los mercados.
- La estrategia requiere interlocutores válidos entre los productores e inversionistas dispuestos a llevar capital de riesgo al campo, lo que reforzará la formación de nuevos sistemas de representación y un perfil del liderazgo campesino muy distinto al que encabezó las luchas de reivindicación agrarista. El gobierno, por eso, alienta el fortalecimiento de las organizaciones que se orientan a resolver los aspectos relativos a la producción y la productividad, como las que se han desarrollado, básicamente, en el noroeste del país.

Algunas Consideraciones Finales

Las recientes reformas al marco legal de la actividad agropecuaria, crean parte de las condiciones necesarias para el desarrollo y la modernización del campo al dar seguridad a la tenencia de la tierra, (lo que, entre otras cosas, permitirá abrir nuevas superficies a la agricultura, hasta ahora consideradas como predios ganaderos) y al crear la posibilidad de integrar unidades de producción entre ejidatarios y pequeños propietarios y de que éstos se asocien entre ellos y con comerciantes e industriales en la producción de una canasta de bienes más diversificada y de manera más competitiva.

Sin embargo, en la actual transición del sector, caracterizada por la alineación de precios con los internacionales, la salida de Conasupo de las compras masivas nacionales y el retiro de subsidios, hay incertidumbre económica ante la reducida o nula rentabilidad de aquellos cultivos que ocupan más tierra y trabajo y que constituyen la alimentación básica de la nación. El gobierno reconoce que los avances en el marco legal son una condición necesaria, pero no suficiente para lograr los objetivos de la modernización del campo, y sabe también que quedan retos formidables por vencer de carácter económico, social y político.



Por ejemplo, para permitir que los precios relativos entre México, Estados Unidos y Canadá se vayan alineando. La política agropecuaria tiene que considerar los altos niveles de protección que los gobiernos estadounidenses y canadienses brindan a sus agricultores a un costo fiscal elevado, como es también el precio que los consumidores de esos países pagan por sus alimentos.

De hecho, en casi ninguna economía del mundo la producción de alimentos es, en sí misma, una actividad rentable para el capital privado. Por eso, para sostenerla, lo mismo en Europa que en Estados Unidos y los países industrializados de Asia, la intervención del gobierno se orienta a garantizar, mediante diversos mecanismos, que el valor de las inversiones agropecuarias y de la fuerza de trabajo empleada, reditúe tasas semejantes a las que se obtendrían en otros sectores de la economía. De otra manera no gozarían del indispensable equilibrio económico entre la vida del campo y de la ciudad.

En México, la asimetría en las relaciones campo ciudad explica lo fundamental del gran rezago agropecuario del país; su solución requiere mecanismos modernos de protección al productor primario —que están por desarrollarse— y es condición inclu-

dible para que fluya al sector agropecuario el capital privado que es requerido para elevar su productividad y competitividad en el marco del TLC.

Pasando del punto de vista económico al social, hay que tener presente el reto que significa la generación masiva de nuevos empleos para conciliar eficiencia productiva y justicia, ya que la reforma al artículo 27 de la Constitución —al propiciar la formación de unidades de producción tecnificadas y a escala para hacerlas competitivas— hará que millones de campesinos sean desvinculados de la agricultura para convertirlos en demandantes de empleo en otras actividades, en el campo y en las ciudades.

En el aspecto político, hay que reconocer el problema de la representatividad de la sociedad rural; las organizaciones campesinas surgieron de la lucha agraria y la mayor parte de las de carácter económico, han surgido más por la acción institucional que como resultado de un proceso de integración y maduración de los propios productores, más como parte de programas específicos de gobierno o como requisito de las instituciones para la obtención de estímulos o recursos —en particular el crédito—, que por iniciativa propia.

Es el resultado de la intervención del gobierno en la organización de los productores rurales, en los tiempos en que la política federal se preocupaba más por controlarlos que por auspiciar su desarrollo económico; ahora que el aumento de la producción y la productividad se han vuelto indispensables, se requiere que abandonen la activa negociación de su pasividad con las instituciones públicas para que se adapten, principalmente con sus propias fuerzas, a las reglas del mercado. Surge entonces el grave problema de la existencia meramente formal de muchas de las organizaciones reconocidas y el de la falta de personal calificado que les permita tener una buena administración de sus recursos en un entorno de competencia mercantil.

Contamos con escasos diez años de plazo —o el que se acuerde en las negociaciones del TLC— para consolidar una verdadera transformación del campo mexicano, que sea integral y no excluyente; a la vista está la necesidad de implantar mecanismos eficaces que hagan rentable la actividad agropecuaria, en particular la que produce los alimentos básicos, y que atemperen la situación de subempleo y desempleo rural. Será indispensable también el fortalecimiento democrático y la maduración económica de las organizaciones campesinas.

Es un plazo muy apretado para alcanzar a consolidar los beneficios esperados de las reformas al Artículo 27 de nuestra Constitución y que sólo podrán traer mejoras sociales al campo y ser un apoyo sólido al desarrollo de la nación, si ese campo transformado se convierte en sostén de la autosuficiencia nacional en su alimentación básica.

La excesiva intervención gubernamental en el quehacer y organización ejidal no sólo se había constituido en una traba para el desarrollo de las propias fuerzas campesinas y para la conformación de sistemas de comercialización indispensables, sino que volvió discriminatoria e ineficaz la aplicación de los recursos públicos''



Walc' 92